

XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche, 2009.

La reconversión del estado provincial bonaerense durante los noventa.

Erbetta, María Cecilia.

Cita:

Erbetta, María Cecilia (2009). *La reconversión del estado provincial bonaerense durante los noventa. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-008/1038>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

“La reconversión del estado provincial bonaerense durante los noventa”

María Cecilia Erbeta.

I. Introducción.

Desde fines de los años ochenta y en el comienzo de los noventa se sostenía que para “*engrandecer a la Nación se tenía que achicar al Estado*” y se delegaba al mercado la tarea de marcar el ritmo y la regulación de la sociedad. Las primeras indagaciones desde el ámbito académico que dieron cuenta acerca de esta nueva relación que se estaba planteando entre el Estado, la economía y la sociedad, no estuvieron exentas de cierto estupor y de asombro - tanto para propios como para ajenos- de que fuera impuesta por el mismo movimiento político, el peronismo, que había surgido como el promotor del otrora llamado Estado de Bienestar y que no obstante, siguiera resultando victorioso en las urnas y no fuera acusado por parte de sus seguidores de “traición” a las banderas que lo habían constituido como tal.

Las causas que llevaron a la crisis al aparato estatal fue objeto de muchas interpretaciones. Uno de los argumentos que con fuerza se instaló y que instaba a reformarlo era aquel que consideraba al Estado como un agente ineficiente para la prestación de servicios públicos, con una estructura muy burocratizada en donde siempre merodeaba la sospecha de que los funcionarios malversaban fondos públicos en todos los niveles del Estado (nacional, provincial y municipal). Si la corrupción era la “fuente de todos los males” al extirpar el mal se iba a producir un achicamiento drástico del aparato en su conjunto, dejándolo en condiciones mínimas. De esta manera, la mejor solución parecía ser “esa cirugía mayor sin anestesia” que tanto proclamó el presidente Menem a la hora de presentar el plan de reestructuración estatal, una medida que implicaba por parte del gobernante de “coraje y decisión”.

Si en estos términos se había instalado la cuestión a nivel nacional, nuestro trabajo se enfoca en el devenir de este proceso de reforma del Estado en un ámbito provincial, el bonaerense. Reconstruir a partir del discurso de sus protagonistas este proceso contribuye a nuestro entender a problematizar aquellas miradas que sostienen que durante los noventa, hubo una aplicación a destajo de recetas neoliberales que impulsaban un drástico achicamiento del Estado y que

esto se produjo sin demasiadas resistencias ni conflictos al interior de la matriz política argentina en general y del peronismo en particular.

También y partir de esta perspectiva teórica pretendemos situar a esta dinámica provincial distanciando nuestra mirada de aquella que visualiza a este espacio como una simple “caja de resonancia” de lo que acontece en la Nación. Abordar a la provincia desde una lógica identitaria atravesada por la impronta del peronismo durante esos años provoca una particular construcción de fronteras entre lo provincial y lo nacional, entre lo institucional y lo partidario. Sostenemos que para comprender como se produce la reforma del Estado bonaerense debemos estar atentos a los vínculos que establecen los jefes del peronismo provincial Cafiero y luego Duhalde con el jefe del peronismo nacional durante este período. A la vez, tanto Cafiero como Duhalde se desempeñan como gobernadores de la provincia y el segundo acompaña en la fórmula presidencial a Menem en 1989. Precisamente es en este contexto de significación donde los límites existentes entre lo institucional- gubernamental y lo partidario se difuminan y se configuran diversos sentidos y modalidades para reformar el Estado bonaerense.

Antes de la ley de reconversión administrativa de diciembre de 1991 que da comienzo a la reforma del Estado provincial, se pueden detectar distintos antecedentes acerca de cómo se presentan desde la renovación peronista, el nuevo rol que debe tomar el aparato estatal ante la sociedad ubicándolo como un agente tanto de la promoción como de la regulación. La renovación propone un Estado de justicia al interior de una democracia transformadora. En este sentido, la reforma estatal supone una modernización que implica una mayor jerarquización del empleado público como una de las mejores formas de combatir la corrupción e ineficiencia reinantes, amén de que se privaticen algunos servicios y bienes públicos dependientes de la provincia.

Cuatro años después, a fines de diciembre de 1991 y luego de que resultara electo Duhalde como gobernador - en el marco de reformas estructurales propuestas por el menemismo a nivel nacional- la reforma del estado provincial se plantea como inminente ya que la situación de emergencia requiere de dar soluciones “rápidas” a la población que se ven obstaculizadas por la “máquina de impedir” estatal. Una de las primeras medidas que Duhalde presenta ante la Legislatura es la ley de reconversión de la administración pública (número 10867) la cual suscita un debate en donde se da cuenta de como presenta la situación el

oficialismo y como argumenta la oposición en torno al achicamiento del gasto público a partir de la disminución de empleados públicos. A su vez, la oposición también señala que no se alienta al incremento de los recursos con los cuales la provincia podría disponer si se aumentasen los fondos de coparticipación federal.

Duhalde está atento a este reclamo y consigue la llegada de otros ingresos a partir de un acuerdo con la Nación por medio de la obtención del diez por ciento del impuesto a las ganancias. Estos extraordinarios recursos que Duhalde consigue para la provincia son producto de una negociación con Menem que se sustentan a su vez, en un viejo reclamo de la provincia que se ha visto desfavorecida por mucho tiempo en relación a la distribución de fondos provenientes de la coparticipación federal que le corresponderían en relación a otras provincias. Si la ley a nivel nacional se dicta en abril, en mayo de 1992 se debate en la Legislatura Bonaerense la creación de un Ente dependiente del Poder Ejecutivo en donde se van a administrar recursos que llegan para el Fondo de Reparación Histórico destinados al conurbano bonaerense para realizar obras de distinta índole que mejoren la calidad de vida de sus habitantes.

En un lapso de tiempo corto, entre diciembre de 1991 y mayo de 1992 se promulgan dos leyes que marcan el ritmo de la dinámica provincial tanto desde el punto de vista gubernamental como partidario. El hegemonismo que logra el duhaldismo y con él la adhesión de las políticas que lleva adelante en tanto conductor de cambios drásticos, entre ellos la reforma del Estado, creemos que en parte se pueden generar sin demasiada conflictividad social (lo cual no es lo mismo que decir que no genera resistencias) porque se pueden sostener a partir de la distribución de esos cuantiosos recursos de los cuales Duhalde dispone de manera discrecional.

II. Combatiendo los males del estado provincial.

Si bien desde la restauración de la democracia se comienza a esbozar algunos lineamientos para la llamada “modernización del Estado” será durante la gobernación de Cafiero en aras de lograr la democracia “transformadora” el momento en donde comienza a cobrar mayor relevancia política. Luego de las elecciones de 1987 en donde Cafiero es elegido gobernador de la provincia y en su primer mensaje ante la Legislatura provincial, el mandatario plantea una salida al dilema entre lo público y privado:

“nuestra idea- la idea- es separar las funciones que tiene concentradas el Estado y transferidas a la sociedad, lo que en nuestra doctrina se llama la “comunidad organizada”. Distinguimos entre la política del servicio público, la política del área, que son tareas indelegables del Estado. Pero la política del ente que realiza la política debe y debería bajar a la comunidad”¹

Se ha revisado desde distintas perspectivas² y para el ámbito nacional, la incidencia que tienen los picos hiperinflacionarios de 1989 en tanto crean un clima social que habilita un estado de excepcionalidad que incide en la toma de decisiones, entre ellas, la reforma del Estado planteada en términos de “todo o nada”.

Sin embargo, para el contexto político provincial hay otros motivos que horadan el camino hacia la reforma estatal y los rumbos que esta adquiere. En primer lugar, luego de la derrota de Cafiero en las elecciones internas de 1988 ante la fórmula Menem- Duhalde en su propio distrito, hay un primer desplazamiento de Cafiero como conductor del peronismo provincial a lo que debemos agregar el fallido intento de reforma de la constitución provincial en 1990. La masiva respuesta negativa a esta iniciativa por parte de la población se interpretó en los ámbitos peronistas como una disconformidad ante el conductor-gobernador y eso generó que la LIBEBO perdiera posiciones en el espacio interno del peronismo. Finalmente, la moderada confrontación pública que hace Cafiero

¹ Primer mensaje como gobernador de Cafiero de la provincia ante la Legislatura bonaerense, 1988, p 35

² A nivel nacional encontramos a autores como Torre, Juan Carlos “*Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina*”, Borón, Atilio (1995) “*El experimento neoliberal de Carlos Saul Menem*” en *Peronismo y Menemismo. Avatares del populismo en la Argentina*” Buenos Aires, El cielo por asalto. Palermo y Novaro (1996) “*Política y poder en el gobierno de Carlos Menem*.” Flacso, Norma, Buenos Aires.

hacia las políticas de reformas estructurales impartidas por Menem, y entre ellas, la reforma del Estado le quita apoyo tanto a nivel gubernamental como partidario.

Si bien la ley nacional sobre la Reforma del Estado³ se promulga en agosto de 1989, será recién en diciembre de 1991 que se debata en la Legislatura provincial la denominada ley de reconversión administrativa. Si la adhesión de la provincia a la propuesta nacional⁴ se dilato en el tiempo, esto responde en gran medida a la disconformidad que plantea Cafiero con respecto a la manera en que se implementan las políticas de reforma por el gobierno nacional, con lo cual se convierte en el principal crítico desde su doble rol: como conductor del peronismo bonaerense y como gobernador de la provincia:

Luego de las elecciones de septiembre 1991 la situación cambia en el ámbito provincial. Se produce el desembarco de Duhalde quien ya como gobernador electo comienza en los hechos a mostrar públicamente su posición con respecto a los temas⁵ más acuciantes en la provincia, entre ellos, la reforma del Estado que implica fundamentalmente la reubicación de los empleados públicos a partir de una nueva ley de ministerios y el redimensionamiento del Banco Provincia.⁶

No obstante, la posición adoptada por Duhalde ante la Reforma del Estado ya se pergeña en la “*La Revolución productiva*” que fuera el eje sobre el cual se articuló la campaña electoral de 1989 y también la que lo conduce a la

³En la ley nacional, publicada el 23/07/1989 puede leerse en los artículos 1 y 2. Artículo 1. Declarase en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, Entidades Autárquicas, Empresas del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades de Economía Mixta, Servicios de Cuentas Especiales, Obras Sociales del Sector Público, Bancos y Entidades Financieras Oficiales, Nacionales y/o Municipales y todo otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias. Esta Ley es aplicable a todos los organismos mencionados en este artículo, aún cuando sus estatutos o cartas orgánicas o leyes especiales requieran una inclusión expresa para su aplicación. **El régimen de la presente Ley será aplicable a aquellos entes en los que el Estado Nacional se encuentre asociado a una o varias Provincias y/o Municipalidades, siempre que los respectivos gobiernos provinciales y/o municipales presten su acuerdo.** Este estado de emergencia no podrá exceder de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley. El Poder Ejecutivo Nacional podrá prorrogarlo por una sola vez y por igual término.

⁴ En la provincia en 1989 y en 1990 se dictan leyes sobre emergencia económica y financiera en donde se buscaban medidas coyunturales y algunas privatizaciones pero no será hasta la ley de reconversión administrativa de diciembre de 1991 la que incida en el Estado provincial.

⁵ En el diario *El Día* de los meses de septiembre hasta diciembre de 1991 muestra que junto con la reforma del Estado había dos temas de urgente resolución en la provincia: el conflicto que se suscita en San Nicolás con la privatización de Somisa y el desenganche de los empleados judiciales provinciales con los nacionales.

⁶ El caso del Banco Provincia merece un tratamiento especial pues en medio de la ola de privatizaciones, esta entidad es defendida por el gobierno de Duhalde. En el Diario “*El Día*” de 16/10/1991 puede leerse acerca de esta entidad: “*debemos conseguir un banco que deje de mirar a la City y mire las necesidades de los agricultores bonaerenses y de los industriales de la provincia.*”

gobernación en 1991. En este texto, sostiene que hay que construir una nueva relación entre el Estado y el ámbito privado:

“este nuevo y poderoso modelo es el que se complementaría y cobraría mayor vigencia con una reforma sustancial del Estado, que se verá inscripto en un esquema distinto de crecimiento, más fecundo y menos sometido a arbitrariedades burocráticas. La desregulación de las tareas privadas, eliminará el rol de una administración pública que a menudo se convierte en un freno para el desarrollo. La inversión estatal bien planificada y una optimización del gasto público, volverán a ubicar al Estado del lado de los más débiles, y lo alejarán de la vereda de los poderosos y privilegiados de distinto signo, tal como ocurre en la actualidad”⁷

Aquí, ya se está plateando como la gran causa nacional la necesidad de moralizar: *“es imposible un Estado moral con empresarios inmorales. Es imposible la existencia de empresarios morales con un Estado inmoral.* El contexto de significación de Duhalde en relación al que planteaba Cafiero es distinto porque ya no se trata de que se pueda lograr que el Estado regule entre lo público y lo privado, sino que el planteo se desplaza hacia otro terreno: no hacer el proceso de modernización sería un acto inmoral porque es lo que impide el bienestar general. En sus palabras:

“Un Estado elefante es un Estado retrógrado. Un estado gendarme es un Estado reaccionario. Sólo un Estado moderno, moral, participativo y eficaz, nos asegurará un camino auténticamente revolucionario y transformador”⁸

En octubre de 1991, Duhalde resulta victorioso en la interna del peronismo bonaerense. Al interior del peronismo, la Liga Federal al mando de Duhalde desplaza a la “cafieradora” del LIPEBO. De esta manera, si Cafiero se había presentado como el crítico más moderado (y a la vez, el único con cierta resonancia pública) en torno al proyecto de reforma tal como se pergeña desde la Nación el desplazamiento de su corriente contribuye a desplazar la posición de Cafiero y de esta manera Duhalde se fortalece como el conductor del peronismo bonaerense, de allí que su posición con respecto al rol del Estado se instala como la dominante. Al retomar el duhaldismo los componentes simbólicos del

⁷ Duhalde, E (1987) La revolución productiva. De la Argentina Especuladora a la Argentina del Trabajo. P.19

⁸ Duhalde, E (1987) La revolución productiva. De la Argentina Especuladora a la Argentina del Trabajo, p. 56

peronismo (la familia, el trabajo, la moral) desde una perspectiva más tradicional, despolitiza la reforma estatal en relación a la posición que planteaba Cafiero cuando buscaba insertarla al interior del Estado de Justicia.

Para el duhaldismo el Estado tiene que ser transformado para estar más cerca de la gente, para ayudar más en términos de asistencia que para promover acciones que fortalecen a la Comunidad Organizada. Y por otro lado, Duhalde al provincializar algunos servicios de la provincia se distancia del menemismo que ensalza las virtudes del mercado y acentúa el aspecto más privatizador de la reforma.

En su discurso de asunción como gobernador el diciembre de 1991, Duhalde si bien presenta a la estabilidad como un logro que comparte con Menem, lo ubica como una condición necesaria no es suficiente para que se recree la “mística del trabajo”. Ahora es el momento de “reconvertir” al Estado provincial. La situación de emergencia producto de la crisis es el momento en donde se tienen que producir los grandes cambios. En sus palabras:

*“la grave crisis argentina no ha sido solo material. Ha sido esencialmente moral porque a lo largo de muchos años hemos ido incorporando, al aparato del Estado y a las relaciones privadas, prácticas que, aunque no constituyen delito, están reñidas con las mas elementales reglas de la ética republicana”*⁹

Duhalde se presenta como aquel que viene a instalar una “autentica moral del poder” por eso va a comenzar a combatir uno de los principales males: la corrupción estructural inscripta en el aparato del Estado:

“a esta corrupción, propia del sistema, y que llamo estructural, vengo a declararle abiertamente la guerra. Corrupción estructural es que un organismo del Estado tenga 1.033 vehículos para sólo 6.000 agentes. Corrupción estructural es que las reparticiones del Estado deban comprar o alquilar nuevos edificios para seguir albergando a funcionarios y empleados sin funciones claras y necesarias. Corrupción estructural es que una dirección o ministerio contrate a 470 profesionales para hacer un trabajo que no requiere de más que 10”.¹⁰

Será la denominada “Ley de reconversión administrativa” la primera herramienta que Duhalde impulsa (se lleva a la Legislatura una semana después

⁹ Mensaje del asunción del gobernador Duhalde el 10 de diciembre de 1991 ante la Legislatura bonaerense.

¹⁰ Mensaje del asunción del gobernador Duhalde el 10 de diciembre de 1991 ante la Legislatura bonaerense

de que toma a su cargo la gobernación) para comenzar a encarar estos cambios drásticos que se requieren dada la profundidad de la crisis.

Este proyecto genera un extenso debate en la Legislatura y en la Cámara de Diputados, el diputado Lugones presenta en estos términos los fundamentos de la ley:

“Este proceso de transformación, que debe culminar con esta reforma, tiene como objetivo central fortalecer la capacidad de gestión del gobierno, agilizar su capacidad de intervención para que sea efectiva. Esa tarea del fortalecimiento de la gestión pública requiere de su modernización de sus estructuras, de su redimensionamiento y proyección y además, tiene como elemento fundamental, la competencia que pueda darse junto a la iniciativa privada en cuanto a la renovación del servicio público. La eficacia y la eficiencia no son para nosotros un fin en sí mismo, sino un medio para contar con un Estado con mayor fortaleza parara responder a las demandas sociales.”¹¹

En búsqueda de un Estado que esté “más cerca de la gente” se insta a la flexibilización como un modo de fortalecer la capacidad de gestión del gobierno ya que agilizando la intervención se supone hay más efectividad. Y para que ello suceda es necesaria una modernización en las estructuras de los servicios públicos. Según el diputado Lugones: *“La eficiencia del servicio público necesita una imperiosa reconstrucción moral que esté vinculada a una transformación cultural. (Lugones 1991:4102)*

La modalidad que esta presentando el oficialismo peronista para esta transformación moral y cultural es interpretada por la oposición como un avasallamiento de las potestades del Poder Legislativo por parte del Poder Ejecutivo ya que hay un aumento de la discrecionalidad del primero para con el segundo. Esto provoca que la ley se subsuma a la voluntad del político que gobierna. En el terreno del espacio público la situación de emergencia provoca una desactivación del conflicto y se insta a salir de la manera que se pueda de la situación traumática, no dando espacio ni tiempo para la deliberación.

El diputado por la UCR, Florio sostiene que:

“Esta ley de carácter voluntarista, que hace a una expresión de deseo a partir de una necesidad real, marca una falacia, pues la necesidad de un reordenamiento del Estado tiene que estar hecha a partir del propio Estado y no de una ley genérica que hace una remisión a la buena voluntad del gobernante”¹²

¹¹ Debate en la Cámara de Diputados de la Legislatura, 18/12/1991, Diario de Sesiones p. 4102

¹² Debate en la Cámara de Diputados de la Legislatura, 18/12/1991, Diario de Sesiones p. 4105

El punto dilemático de la cuestión de la reforma lo plantea Luchessi ante la relación que se establece entre la modalidad que adoptará el achicamiento del gasto público (y las consecuencias que esto puede llegar a traer a los agentes estatales) y la posibilidad de que el Estado provincial pueda obtener más recursos financieros por las vías de la coparticipación:

“No hay que centralizar todo sobre la base de un discurso que me hace recordar a la novela “Rebelión en la Granja” que planteaba como desde el poder se proponían objetivos (construir un molino) para vivir mejor en el futuro, pero a la noche los gobernantes mandaban a sus colaboradores a romperlos porque su único objetivo era mantenerse en el poder y no en el bienestar general. En ninguno de los artículos de este proyecto de ley se establece cuáles son los beneficios de la reconversión, más allá de achicar el gasto superfluo. Como decía antes, no habla de los recursos”¹³

Si para el oficialismo esta reconversión administrativa es la que provocará esa transformación moral y la expiación de todos los males gracias al nuevo comportamiento de los agentes públicos provinciales, el senador Bertonecchio sostiene:

“Aquí parece ser que el causante de todos los males de la provincia de Buenos Aires es el personal de la administración pública. ¿Es así? ¿Somos realistas en esto? ¿No conviene pensar en una reasignación de los recursos de otra naturaleza? ¿No conviene pensar, tal como dijo el gobernador Duhalde, que nos han llevado un porcentaje de la coparticipación en beneficio de las provincias históricamente postergadas, como dijo en 1983 y 1984 y, que ahora no lo quieren devolver como manifestaron algunos legisladores?”¹⁴

Una dimensión que aparece en el debate es la manera en que se produce el ajuste a nivel nacional, que implica no sólo la reducción del personal sino también las privatizaciones y la desregulación de los mercados:

“Entiendo que este no es un proyecto de ley que se enmarca en el ámbito provincial. Esto es el aterrizaje, en la provincia de Buenos Aires, de una política nacida en la Nación. Este ajuste provincial ha partido de la Nación mediante la sanción de la Ley de Convertibilidad que determina un tipo de cambio, que exige la inexistencia del déficit fiscal, que exige la supresión de todos los subsidios y el traspaso de las escuelas nacionales a la Provincia sin la correspondiente

¹³ Debate en la Cámara de Diputados de la Legislatura, 18/12/1991, Diario de Sesiones p. 4110

¹⁴ Debate en la Cámara de Senadores de la Legislatura, 19/12/1991, Diario de Sesiones p. 2324

*remisión de fondos y, además un conjunto de cosas que, de acuerdo a la marcha de los acontecimientos, muy seguramente se cumplirán en la provincia de Buenos Aires.*¹⁵

Desde el oficialismo se busca demarcar la situación provincial con respecto a la nacional, de ahí que el diputado Lugones sostenga que:

*“En mi anterior exposición dije que no somos la Nación somos la provincia de Buenos Aires y que su administración pública es diferente, por lo que nosotros no podremos producir despidos de empleados públicos como se hizo en la Nación. Tenemos otras herramientas para utilizar, pero si no nos permiten gobernar, difícilmente podremos demostrarlo.*¹⁶

La medida es defendida por el oficialismo como una herramienta necesaria para el surgimiento de una nueva provincia, de allí la impronta refundacionalista¹⁷ característica de toda acción política tendiente a buscar desde su particularidad asumir siempre de manera fallida y contingente la representación del bien común.

*” Sabemos y comprendemos la cuota de sacrificio político que una medida como esta puede entrañar, al menos a primera vista, o en primera instancia. Pero también tenemos pleno conocimiento de que sólo el pueblo, por medio de sus representantes, puede ejecutar el proyecto seguro y hoy ya visualizado despegue de nuestro país. Señor presidente, estamos convencidos que esta medida, como otras no menos importantes que tendremos que adoptar, tales como la desregulación total de la economía y la administración exigen básicamente cambio de mentalidad y de cultura política, esto es, de una verdadera conciencia, porque este cambio es, en el fondo, un cambio de nuestro modelo de estilo de vida. Señor presidente, estamos construyendo un nuevo país y la herramienta más adecuada para ello es la reforma del Estado. Los males que afectan a la administración pública se trasladan, sin lugar a dudas, a toda la sociedad y a ella pretendemos proteger con esta iniciativa*¹⁸

¹⁵ Debate en la Cámara de Senadores de la Legislatura, 19/12/1991, Diario de Sesiones p.2323)

¹⁶ Debate en la Cámara de Diputados de la Legislatura, 18/12/1991, Diario de Sesiones p. 4125

¹⁷ Este uso de la temporalidad se vincula estrechamente con una cuestión recurrente desde el retorno de la democracia en la política argentina en general y de la provincia en particular que ha sido la presencia de un cíclico fundacionalismo. De allí que a nuestros fines analíticos adoptemos la noción que nos propone Aboy Carlés (2005):”*Por fundacionalismo entendemos el establecimiento de abruptas fronteras políticas en el tiempo. Las mismas se establecen entre una situación pasada pero aún cercana o amenazante que es demonizada y considerada oprobiosa, y, un tiempo posterior venturoso que aparece como la contracara vis a vis de eso pasado que se pretende dejar atrás. El tiempo específico de gestión de la frontera es el presente, un presente que será aún de esfuerzos debido al reverso negativo de un pasado amenazante o será aquel paraíso incoado por la fuerza política que trazó la ruptura. La amenaza hacia el reverso negativo de la frontera es uno de los mecanismos más eficientes a los que se apela para defender al movimiento ante los embates de sus opositores”*

¹⁸ Debate en la Cámara de Senadores de la Legislatura, 19/12/1991, Diario de Sesiones p. 2321

Si el peronismo es el que lleva adelante esta reforma en pos de la grandeza de la Nación es porque sigue siendo el movimiento que pone en hechos las enseñanzas de su líder máximo para lograr el bienestar general.

“Estoy tratando de llevar adelante esta reforma del Estado basando en lo que decía el General Perón de que debemos luchar por la grandeza de la Nación, de la provincia de Buenos Aires en este caso, y fundamentalmente, de la población. Con la reforma de esta ley estamos tratando de resolver los problemas de la gente y no de los bolsones de privilegio dentro de la sociedad.”¹⁹

Al respecto, es interesante retomar el planteo de Yannuzzi (1995) acerca de cómo la Reforma del Estado queda en alguna medida opacada por el énfasis que se le da a la progresiva e indetenible corrupción estatal. Esta imagen ubica al Estado por un lado, como un mal empresario con lo cual las funciones relacionadas con los servicios públicos se tienen que privatizar y por otro, se desentiende de ser el garante de la equidad social y deviene en un contenedor de los conflictos. Estos solapamientos provocan que toda la metamorfosis estatal se vincule más con las privatizaciones, el desprendimiento por parte del Estado de bienes y servicios que por la posibilidad del fortalecimiento de sus estructuras, entendida como mejoras en la modernización que no necesariamente implican un achicamiento del mismo, sino una mejor organización.

Sin embargo, si bien en la provincia hay una “reconversión” administrativa (que podemos leer como achicamiento del gasto público) con respecto a los bienes y servicios públicos durante la primera gestión Duhalde provincializó líneas de ferrocarriles, puertos y evitó la privatización del Banco Provincia. Estas medidas de no privatizar algunos servicios provinciales se comprenden si consideramos la adscripción de Duhalde como “peronista biológico” con un discurso más cercano a la perspectiva de la tradición y teniendo el suficiente poder como para respaldar una medida de estas características en un contexto tan adverso para llevarlo adelante.

¹⁹ Debate en la Cámara de Diputados de la Legislatura, 18/12/1991, Diario de Sesiones p.4124

III. ¿La solución inmediata ante la emergencia?: El Fondo de Reparación Histórica para el conurbano bonaerense.

Desde la restauración de la democracia, el reclamo para el aumento de la participación en los fondos de coparticipación para la provincia desde la Nación fue un pedido tanto de Armendáriz como de Cafiero hacia el Poder Ejecutivo Nacional. Sin embargo, será Duhalde quien obtenga vía una negociación con Menem una “reparación” a partir de una ley nacional²⁰ de recursos federales que le permiten gobernar y que quedan sujetos a este pacto realizado por los dos jefes del mismo signo político. Siguiendo a Ollier (2007) si bien esto implica una redefinición de la relación financiera entre el Estado nacional y el provincial la misma queda sujeta a un acuerdo “privado”. En la misma línea también lo plantea Filc (1998) cuando muestra como este Fondo es un compromiso de entrega de recursos asumido por el Presidente de la Nación hacia el pueblo bonaerense siempre y cuando sea Duhalde el gobernador de la provincia.

La forma en que obtiene y administra este Fondo el duhaldismo se hace a través de la “privatización de un recurso público” y se convierte en una poderosa herramienta política para el gobernador. A su vez, se sostiene en dos elementos importantes de la tradición peronista: el marcado antipoliticismo que obstruye la deliberación acerca de cómo se debe emplear un recurso público y el uso discrecional del mismo por parte del Poder Ejecutivo para poder en momentos de crisis actuar con “celeridad” dejando a un lado los mecanismos que aseguren transparencia en la asignación de los recursos.

La creación del Ente de Reparación Histórica (ley número 11247) es una herramienta política crucial para Duhalde por dos grandes razones. En primer lugar, es lo que le permite al jefe-gobernador en su doble dimensión llegar a establecer amigos/adversarios al interior del peronismo y a la vez disciplinar a los intendentes, especialmente los del conurbano, personalizando el vínculo e instaurando nuevos rituales sobre las viejas banderas de justicialismo: la justicia social, el trabajo y la comunidad organizada. Si estos dispositivos se reeditan en

²⁰ Estos fondos son creados por la ley nacional 24073, promulgada el 8 de abril de 1992 en el Congreso Nacional. En el artículo 40, inciso 1 puede leerse: “Un diez por ciento (10%) (*de lo recaudado*) al Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense, a ser ejecutado y administrado por la provincia de Buenos Aires. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática”.

un contexto caracterizado justamente por la ausencia cuando no la negación de los mismos, sigue siendo efectiva en cuanto es una interpelación moral de la cual ningún peronista podría no estar de acuerdo en general y ningún político en particular y es una vía rápida de accesos a los recursos y al gobernador.

La “difusa” reglamentación especialmente del manejo de esos cuantiosos recursos es producto de la necesidad de dar una pronta respuesta a la situación de “emergencia” lo cual hace posible traspasar potestades del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo. La demanda de transparencia en la distribución de fondos queda relegada en aras de la efectividad y se las asocia inmediatamente con la figura del “hacedor” en este caso, Duhalde que tanto como gobernador y jefe tiene la posibilidad de resolver los problemas de la gente.

“Nos alarma, señor presidente el meollo de esta ley: la flexibilización, al grado de informalidad total, de los mecanismos de elección del co-contratante del Estado para la realización de las obras y proyectos de que trata. Estamos normalizando la excepcionalidad: estamos generalizando lo que, por propia definición tiene que ser excepcional y absolutamente esporádico, para momentos cruciales y de emergencia.”²¹

“Es allí donde está el meollo de la cuestión: asegurar la transparencia que el gobernador pidió y que el pueblo de la Provincia exige porque es lo que corresponde”²²

Veremos aquí que este Fondo y su correspondiente Ente se presentan como la contracara eficaz para resolver los problemas “urgentes” de los más ciudadanos más necesitados que requieren de una acción inmediata en contraposición a esta “máquina de impedir” que es el Estado provincial. La contraposición entre el Ente y el Estado es lo que lo dota de esa fuerza simbólica tan potente: la efectividad del primero radica que en que esta por fuera del Estado burocrático, como una forma de regulación no estatal y sin embargo no deja de ser parte de la misma estructura. Con lo cual también se estaría prescindiendo de que el Ente pueda ser sometido a algún tipo de mecanismo de control legislativo. No obstante, se presenta la posibilidad de que se cree una comisión bicameral de seguimiento.

En palabras del diputado que presenta los fundamentos de la ley:

²¹ Debate en la Honorable Cámara de Diputados, 6/05/1992, p. 51

²² Debate en la Honorable Cámara de Diputados, 6/05/1992, p. 53

“A través de este proyecto de ley se crea una unidad ejecutora que ha de contar con las normas legales y reglamentarias necesarias que le han de dar un gran dinamismo y agilidad a las contrataciones, pero sin perder de vista el rol fundamental del Estado, que es asegurar la transparencia de esas contrataciones. Por eso no rehuímos los controles de la Asesoría General del gobierno, de la Contaduría General de la Provincia y de la Fiscalía del Estado. Por el contrario, agregamos la posibilidad de que exista una comisión bicameral, con participación de la minoría que integran esta legislatura, para controlar y asegurar que la finalidad se cumpla, que las respuestas lleguen lo más pronto posible a cada uno de los habitantes del conurbano bonaerense”²³

Aquí se vuelve a recurrir a la emergencia, la necesidad de actuar con rapidez en aras de mantener la paz social para no volver a caer en el caos. Y un detonante importante en la provincia es la penosa situación de millones de argentinos que habitan el conurbano bonaerense. Es frecuente que en los argumentos surja como amenazante para la población de la provincia en general, los habitantes del conurbano, ese otro que es presenta como un peligro siempre latente y amenazante para el orden social.

“Nuestro argumentos llevaron a que esto se realizara con la celeridad que requiere la solución de esta bomba de tiempo que es el conurbano bonaerense. No tengo la menor duda de la sinceridad con que se ha manejado el bloque radical, pero quiero que entiendan que la posición asumida por nuestro bloque ha sido producto no de la prepotencia intelectual o del número de votos, sino la que contamos con alguna ventaja por haber tenido la posibilidad de trabajar en este proyecto durante un tiempo bastante prolongado.”²⁴DIAZ (PJ)

Desde el radicalismo las principales críticas radican en la ambigüedad del texto, en esas zonas grises que legislan en una situación de excepcionalidad y que luego devienen en reglas de normalidad que inciden en el funcionamiento de la dinámica provincial:

“En suma, estos fondos no provienen de una asignación normal de recursos y ahí está el meollo de la cuestión. Reconocen su carácter excepcional y de emergencia y por consiguiente, el destino que les dá la Provincia no puede alejarse del cometido original que se le otorgó al ser asignados. Por consiguiente, no se trata – ni podría hacerse- de crear una entidad intermedia, una sociedad del Estado o cualquier otra especie para administrar esos fondos, sino de dotar al Poder Ejecutivo de una herramienta idónea, para dar a los mismos el destino previsto:

²³ Debate en la Honorable Cámara de Diputados, 6/05/1992, Diario de Sesiones, p.22

²⁴ Debate en la Honorable Cámara de Diputados, 6/05/1992, Diario de Sesiones, p 49

*solucionar en forma rápida y sencilla las necesidades impostergables de esos grandes núcleos poblacionales, lo cual no admite mayores demoras. Existe por cierto, una directa responsabilidad política del Poder Ejecutivo en la adecuada y razonable utilización de esos fondos, sin perjuicio de la fiscalización de la Comisión bicameral que esta ley crea”.*²⁵

El Estado provincial adquiere dos caras: por un lado se lo busca “reconvertir” a partir de una nueva disposición de sus empleados para que sea eficiente y eficaz a partir de la reducción o disposición del personal y por otro se presenta como un estado hacedor, con recursos propios disponibles a través del gobernador. El estado provincial bajo la impronta del duhaldismo adquiere dos facetas: por un lado, es visible a partir de obras de infraestructura en la vida concreta y material de los habitantes y por otro lado se vuelve una figura fantasmagórica ya que la descentralización lo hace desaparecer de áreas en donde antes tenía una presencia mayor.

Si lo que el duhaldismo aspira es que surja un nuevo Estado que emerja un ente *moral* en donde no queden vestigios de corrupción a partir de su reforma, durante los noventa fueron muchas las denuncias vinculadas con prácticas corruptas relacionadas con el funcionamiento del Ente que administraba el Fondo de Reparación Histórica²⁶. Al respecto, siguiendo la línea que plantea tanto Yannuzzi (1995) como Frederic (2004) en los noventa la ausencia del debate público hace que las prácticas políticas se conviertan en un problema de naturaleza moral más que ético pues se juzga a los políticos no por desempeño público sino por su accionar personal. De allí que se vuelva recurrente la sucesión de escándalos privados de personajes públicos y que se instale como una nueva de juzgar a los políticos por parte de la ciudadanía.

²⁵ Debate en la Honorable Cámara de Senadores, 6/05/1992, Diario de Sesiones, p 53 y 54

²⁶ Según Lopez Echagüe: “Desde la creación del Fondo del Conurbano, la adjudicación del cuarenta y dos por ciento de las obras ha caído en manos de seis empresas constructoras: Victor Américo Gualterí (con 50 millones de pesos); H. F. Armas (37 millones), Decavial (33 millones); Cemex –Marcaiba (38 millones), y Carbe-Mercati (19 millones de pesos). ¿Por qué? Porque Alberto Mercati, uno de los titulares de la firma Carbe-Mercati, es un buen vecino de Banfield que vibra de contento al escuchar el nombre del senador provincial Pierri. “Con Reinaldo hacemos buenos negocios”, dice. Los Vezzato, de Quilmas, agradecen en cambio los buenos oficios del senador justicialista Tránsito Saucedo, vecino, amigo de la familia, y miembro como Pierre de la Comisión Bicameral que ha sido creada para supervisar las contrataciones directas que realiza el Ente. Acerca de los Gualterí, basta conversar con los vecinos de Duhalde o mejor quizás, hacerse una escapada a Pinamar, en el verano, desde luego, donde los propietarios de la bienaventurada empresa constructora suelen acercarse para compartir unos mates playeros con el gobernador. Entre mayo de 1992 y junio de 1995, el Fondo del conurbano realizó a discreción inversiones por 1.581.405.798 pesos. Más de un millón y medio por día. Sin control alguno. El noventa por ciento de las obras se ha llevado a cabo mediante contrataciones directas”. (pág. Lopez Echagüe 194)

A este espíritu de la época, hay que sumarle otro aspecto no menor que en el peronismo bonaerense tiene una singular relevancia y es lo que Frederic señala como la crisis identitaria que se produce entre la disrupción que se genera en los mecanismos de reconocimiento- desconocimiento en torno al menemismo y en la provincia, al duhaldismo, entre “*el peronismo verdadero*” y el “*peronismo realmente existente*”.

Esa disputa está presente y es lo que a juicio de Frederic provoca una nueva división del trabajo político y un desplazamiento de una nueva comunidad de referencia, el desplazamiento de la militancia política hacia la social a partir de la resignificación de la tradición peronista y la demarcación de nuevas alteridades. A nuestro entender, todo este proceso que comienza en los albores de los noventa no puede ser comprendido sino es a la luz de cómo se reconvierte este Estado provincial en tanto se diluye como representación liberal- abstracta y se encarna tras una figura fuerte como la del gobernador que es a su vez, el jefe del peronismo.

IV. Bibliografía General.

- Aboy Carles, G. 2005. “Populismo y democracia en la Argentina contemporánea. Entre el hegemonismo y la refundación” En *Revista de Estudios Sociales*. Rosario: Universidad Nacional del Litoral. Número 28.
- Filc, J (1998) “*El proceso de privatización y sus manifestaciones en el discurso estatal: el caso de la provincia de Buenos Aires*” En: 3ra Jornadas Internacionales Estado y Sociedad. Ponencias publicadas por el Equipo NAYA <http://www.naya.org.ar/>
- Frederic, S. (2004) *Buenos Vecinos. Malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Prometeo.
- Ollier (2007) M. *El partido justicialista bonaerense: inserción nacional y liderazgos*. En: Revista SAAP. Volumen 3, Número 1
- Duhalde, E (1987) La revolución productiva. De la Argentina Especuladora a la Argentina del Trabajo. Versión on line en: www.presidenciaduhalde.com.ar
- Lopez Echagüe (1996) *El otro. Eduardo Duhalde: una biografía política*. Editorial Norma.
- Yanuzzi, M (1995) “La modernización conservadora. El peronismo de los 90” Fundación Ross.

Fuentes Consultadas:

- Debate en la Honorable Cámara de Diputados, Diario de Sesiones de 18 de diciembre de 1991 y 6 de mayo de 1992.
- Debate en la Honorable Cámara de Senadores, Diario de Sesiones de 19 de diciembre de 1991 y 6 y 7 de mayo de 1992.
- Diario “El Día” de la Plata.
- Mensaje de asunción del gobernador Duhalde ante la Legislatura provincial 10/12/1991.
- Mensaje de asunción del gobernador Cafiero ante la Legislatura provincial
- Ley nacional 24073
- Leyes provinciales. 10923, 11184, 10867, 11247